

Sozialpolitik per Tarifvertrag: Ursachen und Folgen der Vertarifizierung sozialer Sicherung

Fehmel, Thilo

Preprint / Preprint

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fehmel, T. (2013). *Sozialpolitik per Tarifvertrag: Ursachen und Folgen der Vertarifizierung sozialer Sicherung*. (SEU Working Papers, 5). Leipzig: Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Institut für Soziologie, VW-Nachwuchsforschergruppe "Sozialraum Europa". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-365982>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

SOZIALRAUM EUROPA

Die Entwicklung des territorialen Rahmens sozialpolitisch relevanter Solidarität

SEU Working Papers

Thilo Fehmel

SOZIALPOLITIK PER TARIFVERTRAG

Ursachen und Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherung

Working Paper Nr. 5/2013

April 2013

SEU Working Papers

SOZIALRAUM EUROPA
Universität Leipzig
Institut für Soziologie
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig

ISSN 2193-8717

SEU Working Paper Series

Herausgegeben vom Forschungsprojekt *Sozialraum Europa – Die Entwicklung des territorialen Rahmens sozialpolitisch relevanter Solidarität*, gefördert durch die VolkswagenStiftung (Schumpeter Fellowship).

Die SEU Working Paper Reihe dient der Diskussion und Verbreitung von vorläufigen Forschungsergebnissen.

Copyright: Thilo Fehmel

Redaktion und Gestaltung: Stefanie Börner

Thilo Fehmel (fehmel@sozio.uni-leipzig.de) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Leipzig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Politische Soziologie, Wissenssoziologie, Sozialpolitik und soziale Sicherheit.

Thilo Fehmel

Sozialpolitik per Tarifvertrag.

Ursachen und Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherung

SEU Working Paper Nr. 5/2013

Universität Leipzig, Leipzig

Impressum

SEU Working Papers

ISSN **2193-8717**

SOZIALRAUM EUROPA

Universität Leipzig

Institut für Soziologie

Beethovenstraße 15

04107 Leipzig

Tel. +49 341 97357-27

Fax +49 341 9735669

Download

www.uni-leipzig.de/SozialraumEuropa/workingpapers

Zusammenfassung

Im Zuge der sozialpolitischen Entstaatlichung kommt den Tarifparteien eine zunehmende Verantwortung für die Gestaltung sozialer Sicherheit zu. Von dieser Reintegration der beiden über Jahrzehnte hinweg funktional differenzierten Konflikt- und Verteilungsarenen – Arbeitsmarkt und Sozialpolitik – sind zunächst all jene ausgeschlossen, die nicht von entsprechenden Tarifregelungen erfasst sind. Aber auch für die soziale Sicherheit der sogenannten Arbeitsmarkt-Insider in Normalarbeitsverhältnissen hat die Bedeutungszunahme von Tarifsozialpolitik nachhaltige Folgen. Der Beitrag schildert, welche Herausforderungen und Dilemmata für gewerkschaftliches Handeln sich im Zuge der Vertarifizierung sozialer Sicherung ergeben, wie sich daraufhin die Handlungsoptionen und die Solidaritätsbereitschaften der Beschäftigten wandeln und welche langfristigen verteilungspolitischen Konsequenzen dieser Wandel nach sich zieht.

Abstract

Due to the withdrawal of the state from social policy unions and management are given increasing responsibilities in terms of shaping social security. This observed re-integration of the formerly separated spheres of conflict and redistribution – namely labour market and social policy – strengthens the relevance of state-free bargained social protection. Obviously, those who are not covered by collective labour agreements are also excluded from this sort of social welfare. But the so called labour market insiders with standard employment contracts are affected by the increasing importance of collectively agreed social policies, too. The paper outlines the ensuing challenges and dilemmas trade unions have to face, and discusses the shifts with regard to the options for both actions and solidarity of the employees that occur in the course of the described changes. Some final considerations on the long-term distributional effects that arise from the increasing importance of collectively agreed social security conclude the article.

Thilo Fehmel
SOZIALPOLITIK PER TARIFVERTRAG
Ursachen und Folgen der Vertarifizierung sozialer
Sicherung

Einleitung

Sozialstaatsumbau ist ein mehrdimensionaler Prozess. Die nachhaltige Veränderung sozialpolitischer Instrumente und Ziele in der Bundesrepublik wird gegenwärtig in den Sozialwissenschaften mit mindestens drei, sich teilweise überlagernden, sich teilweise auseinander ergebenden Entwicklungen erklärt. *Vermarktlichung sozialer Sicherung* beschreibt den Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum Wohlfahrtsmarkt (Nullmeier 2004; Leisering/Marschallek 2010). Soziale Sicherheit soll verstärkt durch marktförmige Wohlfahrtsproduktion anstelle staatlicher Wohlfahrts Garantien realisiert werden. Zunehmend ist die Aufgabe staatlicher Sozialpolitik nicht mehr unmittelbare öffentliche Umverteilung, sondern – unter (politisch verstärkt disputablen) sozialpolitischen Gesichtspunkten – die Schaffung und Regulierung von Märkten, auf denen Güter und Dienstleistungen sozialer Wohlfahrt angeboten und nachgefragt werden (Nullmeier 2001). Wem die individuelle Risikoabsicherung am Wohlfahrtsmarkt nicht gelingt, dem werden zunehmend nurmehr existenzsichernde Grundsicherungsleistungen anstatt lebensstandardsichernder Sozialleistungen in Aussicht gestellt. Der damit einhergehende Wandel der Einnahmen- und Ausgabenanteile des traditionell beitragsdominierten, lohnarbeitszentrierten Sozialstaates Bismarckscher Prägung wird beschrieben als *Dualisierung sozialer Sicherung* – einerseits beitragsfinanzierte und beitragsäquivalente Leistungen für Arbeitsmarkt-Insider, andererseits ein wachsender Anteil steuerfinanzierter Unterstützungsformen auf Mindestniveau für Marginals und Outsider (Pallier/Martin 2007). In dem Maße, in dem soziale Mindestleistungen für einen größer werdenden Teil der Bevölkerung zu einer wesentlichen Einkommensquelle werden, ändern sich in der Folge auch eingespielte gesellschaftliche Umverteilungsbeziehungen. Die „Solidargemeinschaft“ ist zunehmend nicht mehr eine Sozialversichertengemeinschaft, sondern umfasst alle SteuerzahlerInnen. Das begünstigt die interessen geleitete Neuausrichtung des Verhältnisses von Individuum und (Sozial-)Staat bzw. darüber noch hinaus den Wandel des Verhältnisses von Individuum und Gesellschaft überhaupt. Individuelle Sozialrechtsansprüche der Sozialstaatsbürger werden gekoppelt an individuelle Gegenleistungspflichten. Diese *Subjektivierung sozialer Sicherung* (Bröckling 2007) und verschärfte *Aktivierung* von SozialleistungsempfängerInnen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009) – mit dem Ziel der präventiven Aufrechterhaltung individueller Marktfähigkeit zur Maximierung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens und zur Minimierung der über Sozialpolitik vermittelten Belastungen

des ökonomischen Systems – sind wesentliche Elemente der „neuen“, produktivistisch-funktionalistischen Sozialpolitik (Lessenich 2008).¹

Ich möchte in diesem Beitrag den Blick auf einen weiteren, daran anknüpfenden Trend sozialstaatlichen Umbaus lenken: die *Vertarifizierung sozialer Sicherung*. Darunter verstehe ich die zunehmende Überantwortung der Wohlfahrtsproduktion an die kollektiven Akteure des Systems der industriellen Beziehungen, also an eine Aushandlungs- und Gestaltungsebene, die sich durch ihre Eigengesetzlichkeiten von Sozialstaatlichkeit ebenso deutlich unterscheidet wie vom Handeln individueller Akteure auf Wohlfahrtsmärkten. Die Beteiligung der Tarifpartner an der Wohlfahrtsproduktion ist für sich genommen nichts Neues. Neu ist, dass die von Tarif- und Betriebsakteuren ausgehandelten Elemente sozialer Sicherung vermehrt substitutiv statt komplementär zu sozialstaatlichen Leistungen fungieren sollen (Bispinck 2012). Im vorliegenden Beitrag wird es nicht um die – triviale, aber keineswegs belanglose – Tatsache gehen, dass in den Genuss tariflicher und betrieblicher Sozialpolitik nur kommt, wer überhaupt und hinreichend lange als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer im Geltungsbereich entsprechender Regelungen beschäftigt ist; dass also diese Form nicht-staatlicher Sozialpolitik auf Arbeitsmarkt-Insider beschränkt bleibt und insofern hochgradig selektiv ist. Mir geht es vielmehr um die Folgen der Vertarifizierung sozialer Sicherheit für die potentiell begünstigten Arbeitsmarkt-Insider selbst, um deren Handlungsoptionen vor dem Hintergrund strukturellen Wandels, um verteilungspolitische Effekte und um die Konsequenzen, die sich daraus langfristig für den Gestaltwandel des Sozialstaates ergeben. Insbesondere möchte ich darauf aufmerksam machen, dass die Refunktionalisierung des Arbeitsvertrages für Fragen der sozialen Absicherung, auf die die Vertarifizierung sozialer Sicherung letztlich hinausläuft, zwar einer Stärkung lohnarbeitszentrierter Sozialleistungen gleichkommt, dadurch aber zugleich die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich der bundesdeutsche Sozialstaat zu einem Grundsicherungssystem entwickelt.

Ich gehe wie folgt vor: Zunächst beleuchte ich das Verhältnis von Tarifsystem und staatlicher Sozialpolitik; dabei zeichne ich historische Prozesse der funktionalen Differenzierung beider Systeme ebenso nach (1) wie deren in jüngerer Zeit zu beobachtende partielle Entdifferenzierung. Diese Richtungsumkehr und den Bedeutungszuwachs von Tarifsozialpolitik mache ich etwas ausführlicher an zwei sozialpolitisch relevanten Bereichen sichtbar: an der Gestaltung des Rentenübergangs und an der betrieblichen Altersvorsorge (2). Dann diskutiere ich die Folgen der Entdifferenzierungsprozesse für die Akteure im System der Industriellen Beziehungen und stelle Überlegungen an zu den daraus resultierenden Konsequenzen für die Beschäftigten wie für deren Solidaritätsbereitschaften (3). Anschließend mache ich auf die wahrscheinlichen Folgerungen dieser Entwicklungen für den Staat auf-

¹ Weitgehend quer zu diesen Entwicklungen liegt als vierte analytische Kategorie sozialstaatlichen Wandels die *Europäisierung sozialer Sicherung*. Über Ausmaß und Effekte der Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen auf die europäische Ebene herrscht keineswegs Einigkeit. Aber dass haushaltspolitische Vorgaben, die Beseitigung von Markthemmnissen und die Überwindung nationaler Protektionismen durch europäische Rechtsetzung oder auch die Definition von sozialpolitischen Zielzuständen (OMK) die nationalen Sozialpolitiken nicht unberührt lassen, ist unbestritten (Lamping 2008).

merksam (4.) Abschließend wird die Vertarifizierung sozialer Sicherung mit den anderen, oben genannten Entwicklungen in Beziehung gesetzt (5).

1 Das dynamische Verhältnis von Sozialpolitik und Tarifsysteem

Das Wissen um die Interdependenz der Systeme der industriellen Beziehungen und der staatlichen sozialen Sicherung ist so alt wie die Sozialstaatsforschung selbst. Dass die sozialen Folgen der Industrialisierung wesentliche Triebkräfte für die Anfänge von Sozialstaatlichkeit waren, ist über alle theoretischen Schulen und Ansätze hinweg unstrittig. Sollten in Deutschland sozialpolitische Maßnahmen des nicht-demokratischen Staates zunächst häufig die kollektive Macht der Industriearbeiter abwehren und ihr die systemgefährdende Spitze nehmen, so schlugen sich schon in der Zwischenkriegszeit (Briefs 1930: 149), vor allem aber in der Expansionsphase des demokratischen Wohlfahrtsstaates nach dem 2. Weltkrieg bis in die 1980er Jahre hinein gewerkschaftliche Erfolge im Bereich qualitativer Tarifpolitik oft in entsprechender sozialstaatlicher Regulierung nieder (Wiesenthal/Clasen 2003: 297ff.). Umgekehrt strukturieren diese sozialstaatlichen Regularien ihrerseits wiederum die Handlungsbedingungen der Sozialpartner. Gewerkschaftliche Verhandlungs- und Kampffähigkeit basiert wesentlich auf zuvor erreichten tariflichen Standards, die durch ihre Überführung in Sozial- oder Arbeitsrecht als vergleichsweise dauerhaft institutionalisiert gelten können und nicht immer wieder aufs Neue in industriellen Konflikten erkämpft bzw. verteidigt werden müssen. Auf diese Weise hält Sozialpolitik zwei Konfliktarenen auseinander und reduziert – auch im Interesse der ArbeitgeberInnen an berechenbaren Beziehungen – das Ausmaß von Verteilungskonflikten. Aus Klassenkonflikten werden politische, und das heißt: politisch handhabbare Konflikte (Lenhardt/Offe 1978: 110f.). Diese sozialstaatlich ermöglichte Befreiung der Gewerkschaften von permanenten Kämpfen um den Status quo setzt Ressourcen frei, die für die Durchsetzung weitergehender lohn- und sozialpolitischer Forderungen verwendet werden können. Insofern ist *staatliche Sozialpolitik wesentliche Bedingung für ein modernes Tarifsysteem* (Vobruba 1978: 144).

Freilich haben diese sozialpolitischen Erfolge verbandlichen Handelns ihren Preis: mit zunehmender wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung können die Gewerkschaften die wirtschaftliche Situation ihrer Mitglieder immer weniger wirksam verbessern; den ArbeitgeberInnen abgerungene Lohnerhöhungen und betriebliche Sozialleistungen haben zunehmend nur noch symbolische Bedeutung (Luhmann 1994: 165). Entsprechend gehen mit dem Ausbau von Sozialstaatlichkeit sinkende gewerkschaftliche Chancen der Mitgliederrekrutierung und -mobilisierung einher (Streeck 1981). Neben vielen anderen, zumeist innerhalb des Systems industrieller Beziehungen zu suchenden strukturellen Gründen lässt sich daher die abnehmende Attraktivität deutscher Gewerkschaften auch mit dem Ausbaugrad des deutschen Systems sozialer Sicherung erklären.

Doch auch wenn diese Beschreibung sozialpolitischer Expansion den Eindruck eines zugunsten des Tarifsystems asymmetrischen Verhältnisses nahelegen mag: Keineswegs ist der

Sozialstaat nur die subalterne Exekutive der Aushandlungsergebnisse der industriellen Sozial- und Konfliktpartnerschaften. Und keineswegs entzieht der Sozialstaat linear und irreversibel den Verbänden ihre soziale Basis. Staatliche Akteure ziehen – *erstens* – selbst durchaus Nutzen aus einer funktionsfähigen und legitimierten Tarifautonomie: „Mit dem frei ausgehandelten Tarifvertrag entlastet sich der Staat nicht nur von Ansprüchen und Erwartungen, die sich auf ihn richten, er erhöht seine eigenen Chancen der Legitimitätsgewinnung. Für eine politische Ordnung kommt es darauf an, daß Verteilungskonflikte nicht sofort zu Verfassungskonflikten werden.“ (Lepsius 1995: 6f.) Gerade weil – und wenn – die Tarifautonomie auf Anpassungsbedarfe im Wirtschaftssystem elastischer reagieren kann als staatliche Gesetzgebung, sind staatliche Akteure am Bestand eines solchen elastischen Tarifsystems mit gesamtgesellschaftlicher Strukturierungskraft interessiert und für seine grundsätzliche Bestandserhaltung auch unter Bedingungen ausgebauter Sozialstaatlichkeit zu vielem bereit. Insofern ist *Tarifautonomie wesentliche Stabilitätsbedingung staatlicher Politik*. Vom Sozialstaat als bloßem Ausführungsorgan kann also nicht die Rede sein. Eher ist das Verhältnis von Tarifsystem und Sozialstaat als ein wechselseitig entlastendes und zudem arbeitsteiliges zu begreifen: den Verbänden obliegt die Einkommensgestaltung der Beschäftigten innerhalb, dem Sozialstaat die Einkommenssicherung außerhalb des Arbeitsmarktes. Für beide Seiten sind die jeweiligen Erfolge dabei wesentliches Mittel der Machtreproduktion.

Aber: Dieses Verhältnis von Tarifsystem und Sozialstaat ist nicht nur nicht asymmetrisch zugunsten des Tarifsystems, und es ist auch kein Verhältnis gleichrangiger, gleichberechtigter Partner. Vielmehr ist es asymmetrisch zugunsten des Sozialstaates. Denn staatliche Akteure verfügen – *zweitens* – über vielfältige Möglichkeiten, das Verhältnis von Tarifsystem und staatlicher Sozialpolitik zu modifizieren (Fehmel 2010a). Darüber, was sozialpolitisch angemessen ist, entscheiden sie situativ, und zwar entsprechend ihrer Einschätzung der eigenen Betroffenheit, die sich aus den politischen und fiskalischen Folgen ihrer sozialpolitischen Interventionen in wirtschaftliche Abläufe ergibt (Fehmel 2010b). Auf diese Weise strukturiert der Staat zugleich die Arbeitsbedingungen selbst, zum Beispiel durch die Definition von faktischen Lohnuntergrenzen mittels Arbeitslosenunterstützung oder Mindestlohn, durch die Festlegung von Renteneintrittsalter und Rentenhöhe, durch die Öffnung oder Schließung von Bildungssystemen als arbeitsmarktexternen Lebensbereichen u. Ä. Gemeinsam ist diesen Beispielen, dass mit ihnen das Verhältnis von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt quantitativ reguliert werden kann, und zwar – je nach Arbeitskräftebedarf am Arbeitsmarkt – in beide Richtungen, also sowohl de- als auch rekommodifizierend (Lenhardt/Offe 1977: 110). Grundsätzlich haben staatliche Akteure also die Macht, den Ausbaugrad der Sozialpolitik zu bestimmen; und wo die Gestaltung des Verhältnisses von De- und Rekommodifizierung prinzipiell auch mit tarifpolitischen Mitteln möglich ist, strukturiert diese staatliche Macht damit zugleich die Handlungsbedingungen der Sozialpartner sowie deren Abhängigkeitsverhältnis vom Staat (Behrens 2005). Inwieweit staatliche Akteure dies in Abstimmung mit den Verbänden tun können oder gegen deren Widerstand durchsetzen müssen, ist eine empirisch immer wieder zu klärende Frage.

In jedem Fall aber verschiebt sich im Zuge solcher Entwicklungen im modernen, von kollektiven Akteuren geprägten Wohlfahrtsstaat die Grenze zwischen Sozialstaat und Tarifsysteem, zwischen sozialstaatlich verantworteter und tarifpolitisch herzustellender sozialer Sicherheit. Der Fokus ist also zu richten auf Dekommodifizierungsformen, die vormals (primär) sozialstaatlich organisiert wurden, nun aber im Zuge der Entstaatlichung sozialer Sicherung zunehmend zur Domäne tarifpolitischer Regulierung werden müssen. Mit Blick auf die oben erwähnte Arbeitsteilung zwischen Sozialpolitik und Tarifsysteem geht es damit um tarifliche Regelungen, die funktionale Äquivalente sozialstaatlicher Regulierung der Kompensation von Lohneinkommensausfällen darstellen.

2 Die Refunktionalisierung des Arbeitsvertrages für Zwecke sozialer Sicherung

Am deutlichsten sichtbar wird diese Verschiebung in jenem sozialpolitischen Bereich, der das „Lebensrisiko Alter“ reguliert.² Was Lenhardt und Offe (1977) für diesen Bereich Mitte der 1970er Jahre noch als theoretisch mögliche Anpassungsstrategien des Sozialstaates beschrieben hatten, ist inzwischen weitgehend Realität: Das Rentenniveau und die Möglichkeiten des vorzeitigen Erwerbsausstiegs wurden reduziert, das Renteneintrittsalter erhöht. Ich gehe die Entwicklung für die beiden Regelungsmaterien (Zeitpunkt des Renteneintritts, Rentenhöhe) kurz durch. Stärker als auf die Anpassungen selbst will ich auf die strukturellen Effekte des jeweiligen Status quo ante und Status quo post eingehen.

2.1 „Frühverrentung“ als Angebotsregulativ

Mit dem Rentenreformgesetz 1972 wurden in der damaligen Bundesrepublik erstmals flexible Altersgrenzen in das System der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt. Damit hatten die Gewerkschaften eines ihrer zentralen Anliegen in den späten 1960er Jahren durchgesetzt. Ursprünglich unter Bedingungen faktischer Vollbeschäftigung, hoher Lohnzuwächse und sich ausweitender Finanzierungsspielräume als sozialpolitisches Instrument zur Humanisierung der letzten Phase des Erwerbslebens konzipiert (Schmähl 2006), wurden flexible Altersgrenzen alsbald zu einem zentralen arbeitsmarktpolitischen Instrument. Denn nur wenige Jahre später hatten sich die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt vollständig verändert. Von Vollbeschäftigung konnte keine Rede mehr sein, die Arbeitslosigkeit stieg im Zuge der Ölpreiskrise 1973/74 sprunghaft an und verfestigte sich auf bis dahin ungekanntem Niveau. Die Erleichterung des vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand galt nun als geeignetes Mittel, das Arbeitskräfteüberangebot zu reduzieren. Von der Mög-

² Die anderen großen, mittels Sozialversicherungen sozialpolitisch bearbeiteten Lebensrisiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfallfolgen/Behinderung und Pflegebedürftigkeit) sind in Deutschland bislang nicht oder kaum Gegenstand tariflicher Regulierung. Und die wenigen bestehenden Tarifregelungen zur Abfederung der materiellen Folgen der genannten Risiken sind nicht substitutiv zu sozialstaatlichen Leistungen, sondern komplementär auf oft nur niedrigem Niveau.

lichkeit wurde rege Gebrauch gemacht: allein in den Jahren 1973 und 1974 waren ein Drittel der an Männer bewilligten Renten vorzeitige Renten. Entsprechend massiv sank die Erwerbsquote der 63-Jährigen von 67% (1970) auf deutlich unter 50% (1974) (Schmähl 2006: 472ff.).

Für auf Vollbeschäftigung verpflichtete sozialstaatliche Akteure ließen sich auf diese Weise die politischen Risiken der Wirtschaftskrise deutlich reduzieren. Die arbeitsmarktpolitische Entlastung war zugleich eine Entlastung der Gewerkschaften. Sie sahen sich solange nicht zu einer Abkehr von ihrer Hochlohnpolitik gezwungen, wie deren mögliche negative Beschäftigungswirkungen sozialpolitisch über Frühverrentungsmodelle neutralisiert werden konnten (Streeck 2006). Und für die Unternehmen hatte das Verfahren den Vorteil, Belegschaftsanpassungen, die wettbewerbsbedingt als zunehmend erforderlich erachtet wurden, ohne innerbetriebliche Konflikte vornehmen zu können. Vor diesem Hintergrund akzeptierten beide Seiten hohe Lohnnebenkosten als den erheblichen sozialpolitischen Preis der Frühverrentungspraxis.

Im Laufe der 1980er Jahre hielt die christlich-liberale Bundesregierung an dieser Praxis der Arbeitsmarktentlastung durch Reduzierung des Arbeitsangebots Älterer fest. Zugleich wurden jedoch im politischen Diskurs die Stimmen lauter, die die finanziellen Folgen dieser Praxis für Sozialstaat und Unternehmen thematisierten und eine Umkehr des Trends zu immer früherem Renteneintritt oder aber eine Reform der Kostenteilung zwischen Sozialstaat und Tarifsystem forderten. Entsprechend enthielt das Vorruhestandsgesetz (1984-1988) wie auch das erste Altersteilzeitgesetz (1989-1992) die Möglichkeit, dass sich die Sozialpartner auf Basis gesetzlicher Mindestvorgaben und förderpolitischer Anreize der Gestaltung flexibler Erwerbsausstiege mittels tariflicher Regulierung annahmen. Zwar nutzten die Sozialpartner diese Möglichkeiten zunächst quantitativ kaum und qualitativ schlecht (Schmid/Oschmiansky 2005), aber die Regelungen ebneten den Weg hin zu einer institutionalisierten Arbeits- und Kostenteilung zwischen Staat und Verbänden in Fragen der Regulierung des Erwerbsausstiegs, die für die weitere Entwicklung bestimmend sein sollte.

Das im November 1989 verabschiedete Rentenreformgesetz 1992 markierte dann den Einstieg in den Ausstieg des Staates aus der Frühverrentungspraxis.³ Seither wurden durch zahlreiche Gesetze, Gesetzesnovellen, Befristungsregelungen u. Ä. vorzeitige Rentenübergänge individuell erschwert (z. B. durch Schließung von besonderen Rentenzugängen für Frauen und für Arbeitslose) oder verteuert (v. a. durch Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug, vgl. dazu Fehmel 2011). Bislang letztes Beispiel für diese Entwicklung ist die Nichtverlängerung der bis zum Jahresende 2009 befristeten, arbeitsmarkt-

³ Der Fall der Berliner Mauer nur wenige Stunden nach der Verabschiedung des Gesetzes am 9. November 1989 ist insofern ein besonders schlagendes Beispiel für die politische Unberechenbarkeit sozialer Entwicklungen: Im Zuge der Abwicklung und Anpassung der für sich nicht überlebensfähigen Teile der ostdeutschen Wirtschaft kam es zur massenhaften Freisetzung von Arbeitskräften – und damit ganz unerwartet zur stark erhöhten Nachfrage nach Sozialpolitik in Transformationsprozessen (Vobruba 1991). Zur Abfederung des wirtschaftlichen Zusammenbruchs im Osten Deutschlands wurden jene Frühverrentungsinstrumente exzessiv genutzt, deren Rückbau am Tag des Mauerfalls beschlossen wurde. Freilich wurde damit der programmatische Ausstieg lediglich aufgeschoben, nicht aufgehoben.

politisch motivierten Förderung der Altersteilzeit. Die gesetzliche Entflexibilisierung und Verteuerung des vorzeitigen Rentenbezugs führt zu geringerer Nutzung der Übergangspfade, also zu einem insgesamt steigenden Arbeitskräfteangebot Älterer – und damit *ceteris paribus* ggf. auch zu höherer Arbeitslosigkeit. Anders als in den 1960er und 1970er Jahren sehen staatliche Akteure darin aber augenscheinlich keine Bedrohung mehr, da für sie Vollbeschäftigung mittlerweile nicht mehr prioritäres politisches Ziel ist (Lantzsch 2003). Vielmehr bewerten sie die durch Arbeitslosigkeit verursachten politischen und fiskalischen Kosten offenbar geringer als die ökonomischen – und damit politischen – Folgen der Frühverrentung.

Andererseits hatte die jahrzehntelang staatlich geförderte, individuelle Praxis eines vorzeitigen Renteneintritts eine Erwartungshaltung seitens der Beschäftigten etabliert (Rose 1990), die sich nicht parallel zum politischen Paradigmenwechsel zurückbildete. Ein Erwerbsausstieg deutlich vor dem Regelrentenalter war – und ist – integraler Bestandteil der Lebensplanung vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Rückzug des Staates aus dieser Materie zwang somit die Sozialpartner zu verstärkten Bemühungen um tarifliche Regulierung. Die Verbände konnten sich den diesbezüglichen Erwartungen ihrer Mitglieder (Beschäftigte und Unternehmen) nicht entziehen; schließlich hatten sie sich ja seit Mitte der 1980er Jahre im Zuge der erwähnten Arbeitsteilung grundsätzlich willens und zunehmend fähig gezeigt, auf tariflichem Wege an der Gestaltung flexibler Rentenübergänge mitzuwirken. Diese Erwartungen wurden vom politischen System noch untermauert: Bei allen parteipolitischen Differenzen im Detail ist den aktuellen Positionen der Parteien gemein, dass die Tarifvertragsparteien als zukünftig maßgebliche Gestalter des Erwerbsausstiegs betont werden, dass also letztlich die Regelungskompetenz hinsichtlich des Rentenübergangs an die Tarifpartner delegiert wird (Fröhler et al. 2013). In der Konsequenz gehen mit dem Rückzug des Staates nicht nur zentrale Verantwortlichkeiten für das Rentenübergangs-geschehen vom Staat auf die Verbände über (*responsibility transfer*), sondern auch die damit verbundenen Legitimationsrisiken (*blame avoidance*).

2.2 Rentenniveaue Anpassung als Sozialstaatsentlastung

Die Rentenreform von 1957 war in dreierlei Hinsicht epochenprägend: Mit ihr wurde vom individuellen Kapitalbildungs- auf das interpersonelle Umlageverfahren umgestellt, die Rentenhöhe wurde an die allgemeine Lohneinkommensentwicklung angekoppelt (Dynamisierung) und die Rente sollte fortan durch politische Festlegung einer Lohnersatzrate den im Erwerbsleben erreichten Lebensstandard sichern können (Abelshauser 2004: 194ff.). Dieser politische Anspruch ließ sich bis in die 1980er Jahre hinein weitgehend erfüllen und wurde entsprechend nicht hinterfragt. In der Erwerbsbevölkerung erzeugte dieser Erfolg der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) einerseits starke Erwartungen auch hinsichtlich ihrer zukünftigen Leistungsfähigkeit, er sorgte andererseits für klare Hierarchien in den Vorsorgestrategien der Leute: Die große Mehrheit der Versicherten verließ sich allein auf die GRV und ihre Garantien der Lebensstandardsicherung im Alter. Zusätzliche Vorsorge-

formen hatten eine relativ sehr nachrangige Bedeutung; sie spielten nur für zuvor weit überdurchschnittlich verdienende Personen eine Rolle (Hinrichs 2008: 163f.).

Für die Verbände und die Akteure in den Betrieben hatte das Paradigma der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente den Vorteil, dass Fragen der Altersvorsorge nicht Gegenstand tariflicher und betrieblicher Konflikte werden mussten. Für die Gewerkschaften ergab sich daraus eine Vergrößerung des Spielraums ihrer lohnpolitischen Forderungen und Erfolge: Ein relativ feststehendes Verteilungsvolumen unterstellt, ließ sich ein größerer Part der Verteilungsmasse für unmittelbar spürbare (und damit das gewerkschaftliche Renommee steigernde) Lohnerhöhungen nutzen. Die sozialstaatliche Selbstverpflichtung auf eine lebensstandardsichernde gesetzliche Rente stützte und beförderte so die jahrzehntelange Hochlohnpolitik der Gewerkschaften. Und für die Unternehmen ließen sich mit dieser Arbeitsteilung zwischen Wirtschaft und Staat nicht nur betriebliche Konflikte vermeiden, sondern auch organisatorische Kosten und wirtschaftliche Risiken der Kapitalanlage am Finanzmarkt minimieren. Nennenswerte sozioökonomische katalytische Effekte hatte diese Form der Ein-Säulen-Altersvorsorge übrigens kaum: Die lebensstandardsichernde GRV war die simple Verlängerung der Einkommens- und Beschäftigungsungleichheit am Arbeitsmarkt in die Ruhestandsphase. Das für die GRV zentrale Äquivalenzprinzip prämierte die Dauer und die Höhe des Erwerbserfolges. Es wirkte mittels formaler Gleichbehandlung aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ein Beitragssatz für alle ArbeitnehmerInnen und Unternehmen, eine Rentenformel für alle Regelaltersrenten, eine Lohnersatzrate für alle RentnerInnen) als faktische Sicherung gegen Gleichheit (Hockerts 1998: 19).

Seit den 1980er Jahren setzte sich im politischen Betrieb mehr und mehr die Auffassung durch, dass die umlagefinanzierte GRV angesichts sich abzeichnender demografischer Entwicklungen und der damit einhergehenden Verschiebung des Verhältnisses von erwerbstätigen BeitragszahlerInnen und RuheständlerInnen mit Rentenansprüchen vor einer Belastung stehe, die ohne Anpassungsmaßnahmen nicht zu bewältigen sei. Nachdem zunächst versucht worden war, mit Beitragssatzsteigerungen, dem Wechsel der Bezugsgröße für die Rentenberechnung (Netto- statt Bruttolohn) und staatlichen Zuschüssen die vermeintlich prekäre Balance von Rentenzahlungen und dafür erforderlichen Beitragseinnahmen ebenso wie den Anspruch der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente stabil zu halten, entwickelte sich im Laufe der 1990er Jahre zunehmend Widerspruch gegen derartige innersystemische Stabilisierungsversuche. Weitere Beitragssatzanpassungen waren gegen den Widerstand aus der Wirtschaft nicht durchsetzbar und auch die Bereitschaft staatlicher Akteure zur intensivierten Stützung der GRV aus Steuermitteln schwand zusehends. Damit verblieb als mögliche Stellschraube innerhalb des Systems nur noch die Anpassung des Rentenniveaus an die vorgeblich absehbar instabile finanzielle Lage der GRV. Das aber ließ sich mit dem politischen Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente nicht mehr vereinbaren. In den politischen Debatten setzte sich als Reaktion auf diese Erkenntnis in den späten 1990er Jahren die Deutung durch, dass es gelingen könne, durch Integration substitutiv wirkender freiwilliger privater Vorsorge in das Sicherungs-

ziel jene Lebensstandardsicherung im Ruhestand zu erreichen, zu der die GRV allein zukünftig nicht mehr ausreichen werde (Marschallek 2004; Bonoli/Palier 2007).

Die sozialwissenschaftliche Begleitbeobachtung bringt mit diesem Paradigmenwechsel durch Integration freiwilliger privater Vorsorge vor allem die Einführung der „Riester-Rente“ in Verbindung. Dadurch entsteht das Bild eines Zwei-Säulen-Modells von obligater gesetzlicher und freiwilliger privater Altersvorsorge. Häufig übersehen wird jedoch die im Zuge der Preisgabe des politischen Ziels „Lebensstandardsicherung durch GRV“ ebenfalls seit 2002 deutlich gestärkte Möglichkeit der betrieblichen und tariflichen Altersvorsorge als weiterer Säule des Altersvorsorge-Mixes – und damit die Rolle der Tarifpartner und der betrieblichen Akteure bei der Alterssicherung.

Die Abkehr vom Imperativ der lebensstandardsichernden GRV hatte für die Verbände der Industriellen Beziehungen weitreichende Folgen. Jahrzehntlang waren sie an der politischen Gestaltung der GRV beteiligt, über die Selbstverwaltung der Rentenkassen ebenso wie über parteipolitische personale Verflechtungen und Einbindungen in Regierungstätigkeit. Durch den Paradigmenwechsel wurde die Bedeutung der Sozialpartner in der politischen Arena geschwächt, zugleich aber ihre Bedeutung in der tarifautonomen Arena gestärkt (Wiß 2011). Ganz grundsätzlich gilt auch hier wie für den oben beschriebenen Paradigmenwechsel der Regulierung der Rentenübergangs: Die Verantwortung für das Gesamtversorgungsniveau im Ruhestand geht zu einem großen Teil vom Staat auf die Verbände über – einschließlich der damit verbundenen Legitimationsrisiken. Durch seinen Rückzug zwingt der Staat den Sozialpartnern – und hier insbesondere den Gewerkschaften – neue Themen und Tätigkeitsfelder auf, auf denen letztere sich relativ frei bewegen können. Was sich daraus ergibt, ist staatlich gesteuerte Tarifautonomie (Fehmel 2010b).

2.3 Tarifsozialpolitik als funktionale Entdifferenzierung

Beide Beispiele – Rentenniveaue Anpassung und Erwerbsausstiegsregulierung – zeigen: Der Befund, dass das wohlfahrtsstaatlich institutionalisierte Alterssicherungssystem eine hohe Instrumentalisierbarkeit für tarifliche und betriebliche Zwecke aufweist (Rosenow 2000: 144), hat sich in sein Gegenteil verkehrt. Nunmehr werden das Tarifsystem und die betrieblichen Sozial- und Konfliktträume für staatliche Zwecke des sozialpolitischen Rückzugs in Anspruch genommen. Wenn und soweit Sozialpolitik gesellschaftliche Prozesse funktionaler Differenzierung flankiert, indem sie das ökonomische System von Sicherheits- und Gerechtigkeitsansprüchen abschirmt und so dessen Konzentration auf Rentabilität und ökonomische Effizienzsteigerungen ermöglicht (Hockerts 1998: 20f.), dann ist die hier beschriebene Vertarifizierung und Verbetrieblichung der Gestaltung sozialer Sicherung in letzter Konsequenz als funktionale Entdifferenzierung zu verstehen. Zumindest aber steigt durch derartige Entwicklungen die Wahrscheinlichkeit von intersystemischen Kollisionen (Vobruba 1991: 123), da die von materieller Existenzsicherung abhängigen Erwerbstätigen ihre Ansprüche wieder verstärkt unmittelbar an die Unternehmen, also an das ökonomi-

sche System richten müssen. Im Rückgriff auf das oben Gesagte kommt dies einer *Refunktionalisierung des Arbeitsvertrages für soziale Sicherungsbedürfnisse* und einer *Reintegration der beiden Konflikt- und Verteilungsarenen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik* gleich. Der Begriff der lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik (Vobruba 1990) erfährt auf diese Weise eine gewichtige inhaltliche Erweiterung.

Ursache dieser Prozesse ist der Wandel des staatlichen Selbstverständnisses – weg von einem eigenständig und alleinhandelnd gestaltenden oder jedenfalls kooperativ koordinierenden hin zu einem das Gestaltungshandeln Anderer regulierenden, die Selbstregulierung Anderer beaufsichtigenden Akteur (Vogel 2007: 47ff.). Diese Form staatlichen Rückzugs aus Gestaltungsfragen sozialer Sicherung geht über die von Hall (1993) systematisierten Stufen sozialpolitischen Wandels erster und zweiter Ordnung weit hinaus: der Rückzug bedeutet die Aufgabe der alleinigen sozialpolitischen Verantwortung des Staates. Ich diskutiere zunächst die Folgen des Paradigmenwechsels für die Arbeitsmarkttakteure und dann die sich daraus wiederum ergebenden Folgen für den Staat.

3 Folgen der Vertariflichung sozialer Sicherung

3.1 Vertariflichung sozialer Sicherung als Problem für die Verbände

Es liegt nahe, dem oben eingeführten Zusammenhang zwischen dem Ausbaugrad des Systems sozialer Sicherung und dem Ausmaß verbandlicher Attraktivität entsprechend zu vermuten, dass der beschriebene sozialstaatliche Wandel, also der Prozess der sozialpolitischen Entdifferenzierung, zu einem Wiederanstieg der Mitgliedschaftszahlen bei den Interessenverbänden führt. Wäre dem so, dann ließe sich auch das geänderte Verhältnis von Verbänden und Staat noch als Tausch zwischen beiden konstruieren: Die Verbände übernehmen vom Staat sozialpolitische Verantwortung inklusive der damit verbundenen Legitimationsrisiken; ihr Nutzen bestünde in organisationaler Festigung (Trampusch 2007: 264): Im Zuge ihres Bedeutungszuwachses für soziale Sicherung können sie für potentielle Mitglieder attraktiver werden. Auch könnten sie ihre tarifsozialpolitischen Leistungen stärker als bislang an den Mitgliedschaftsstatus binden. In einigen Gewerkschaften wird das ganz offen debattiert. Anders als üblicherweise tarifliche Einkommenspolitik wird Tarifsozialpolitik als selektiver Anreiz, als exklusives, Mitgliedern vorbehaltenes Gut thematisiert (Wiß 2011: 277).

Das setzt natürlich voraus, dass die Gewerkschaften ihren Mitgliedern auch attraktive Tarifsozialpolitik anbieten können. Meine Zweifel daran, dass dieser Tausch tatsächlich wirksam wird, begründe ich mit den strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt und im System der Industriellen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten, die über einen vielfach konstatierten bloßen und reversiblen Mitgliederschwund bei den Verbänden weit hinausgehen. Ich beschränke mich bei der Darstellung dieser Veränderungen aus Platzgründen auf die Probleme auf der Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Darüber hinaus unter-

scheide ich zwischen exogenen und endogenen Herausforderungen, die sich für Gewerkschaften und betriebliche Arbeitnehmervertretungen aus der Bedeutungszunahme der tariflichen und betrieblichen Gestaltung sozialer Sicherung ergeben.

Die *exogenen Veränderungen* sind mittlerweile in großer Zahl beschrieben worden; es genügt daher, sie schlagwortartig zu benennen. In der politischen Arena trug der Wandel des Parteiensystems maßgeblich zu einer Neuordnung des Staat-Verbände-Verhältnisses bei. Insbesondere die jahrzehntelange traditionell enge Verflechtung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie hat sich abgeschwächt (Hassel 2006). Die Pluralisierung in der linken Hälfte des Parteienspektrums wird inzwischen unübersehbar auch innerhalb des DGB nachvollzogen (Trampusch 2006). Dadurch treten unterschiedliche Ansichten und Gegensätze zwischen einzelnen Gewerkschaften schärfer als früher zutage (Simon 2007) und politische Positionen des DGB degradieren „zu notdürftig diplomatisch verbrämten Dissensbekundungen bzw. minimalistischen gemeinsamen Nennern“ (Kädtler 2006: 320) mit abnehmender Bedeutung. Die Möglichkeiten der Gewerkschaften, Parteipolitiken und Regierungshandeln in ihrem sozialpolitischen Sinne zu beeinflussen, gehen damit stetig zurück. Verstärkt wird diese Entwicklung nochmals durch die zunehmende Verlagerung regulativer Vollmachten im Bereich der Sozialpolitik auf die supranationale Ebene der EU (Leibfried 2005), auf die die Gewerkschaften bislang nicht hinreichend – etwa durch stärkere Verlagerung der eigenen Aktivitäten in die Arena europäischer Politikformulierung – reagiert haben (Müller-Jentsch 2007: 134, 143f.). Beim oben beschriebenen sozialpolitischen Verantwortungstransfer an die Verbände lassen staatliche Akteure also die diskursiven Entgegnungen der Gewerkschaften ebenso unberücksichtigt wie deren Eigeninteressen und Gestaltungsmöglichkeiten.

Letztere lenken den Blick auf die Veränderungen in der kollektiven Arena. Prima facie ergibt sich die Abnahme gewerkschaftlicher Gestaltungsmöglichkeiten aus der sinkenden Durchsetzungskraft aufgrund des bereits erwähnten Mitgliederschwundes. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich jedoch darüber hinaus drei Entwicklungen als zentral: die Erosion der Tarifbindung der Beschäftigten infolge sinkender Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände (Schnabel 2005; Ellguth/Kohaut 2010), die – nicht zuletzt deshalb – zunehmend dezentralisierte und verbetrieblichte Aushandlung und Regulierung von Arbeits- und Vergütungsbedingungen (Bahn Müller 2010) und die Pluralisierung tarifpolitisch relevanter Akteure in Form kleiner, aber extrem durchsetzungsfähiger Berufs- und Spartengewerkschaften. Und auch in der kollektivvertraglichen Arena wirkt die zunehmende Europäisierung, vor allem die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und eines einheitlichen Währungsraumes, für die Gewerkschaften problemverschärfend (Schroeder/Weinert 2003). In je spezifischer Weise haben diese Entwicklungen des Tarifsystems zur Folge, dass die Chancen für Beschäftigte, von Tarifstandards überhaupt erfasst zu werden, zunehmend ungleich verteilt sind. Das führt zu einer sich verschärfenden Selektivität des Zugangs der Beschäftigten zu tariflich vermittelter sozialer Sicherheit (Bispinck 2012: 217). Und überall dort, wo eine tarifpolitische Gestaltung überhaupt möglich ist, differenzieren sich zweitens die Tarifstandards selbst erheblich. Mit der Entdifferenzierung zwischen Sozialpolitik und

Tarifsozialpolitik geht also eine Differenzierung sozialer Sicherungsmöglichkeiten im Tarifsysteem einher. Dies führt zu einer nachhaltigen Restrukturierung der Solidaritäts- und Loyalitäts-, also Umverteilungsbeziehungen innerhalb des Arbeitnehmerlagers.

3.2 Die Vertarifizierung sozialer Sicherung: Folgen für die Beschäftigten ...

Die *endogenen Veränderungen* sind gleichsam die Verlängerung der beschriebenen tarifpolitischen Gestaltungsprobleme überall dort, wo eine solche Gestaltung überhaupt möglich ist. Die Reintegration von Fragen sozialer Sicherung in das tarifliche und betriebliche Aushandlungsgeschehen erhöht nicht in erster Linie die Konfliktwahrscheinlichkeit zwischen „Arbeit“ und „Kapital“. Sie erhöht vielmehr die Wahrscheinlichkeit von Interessenkollisionen zwischen den Beschäftigten.

Um das zu begründen, ist ein kurzer Blick auf den Ablauf einer Tarifverhandlung und den Inhalt einer Tarifeinigung erforderlich. Der entscheidende Begriff hierbei lautet *Paketlösung*. In der Öffentlichkeit wird darunter üblicherweise verstanden, dass sich eine Tarifeinigung zusammensetzt aus mehreren Komponenten, die im Idealfall irgendwie aufeinander bezogen sind und die es beiden Verhandlungsseiten erlauben, Verhandlungserfolge zu kommunizieren. Vor diesem Hintergrund bedeutet die Vertarifizierung sozialer Sicherheit zunächst einmal, dass im Rahmen der Tarifautonomie bzw. der Sozialpartnerschaft zu den klassischen, unmittelbar arbeitsbezogenen Themen wie Einkommenshöhe, Einkommensstaffelung, Arbeitszeit, Beschäftigungsschutz etc. nun noch weitere Themen hinzukommen bzw. dass diese innerhalb des Themenpools deutlich an Bedeutung zulegen.

Intern meint der Begriff *Paketlösung* aber noch mehr. In der Bundesrepublik hat sich zwischen den großen Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden ein Verfahren etabliert, dass im Wesentlichen wie folgt abläuft: Zunächst wird in Tarifverhandlungen (mal mehr, aber meistens weniger konfliktreich) ein Gesamtverteilungsvolumen festgelegt, also ein Steigerungssatz der Gesamtarbeitskosten. Wie hoch diese Steigerung ist, ist abhängig von den jeweiligen Machtverhältnissen in einer Branche. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt jedoch, dass der Steigerungssatz sich üblicherweise in der Nähe der so genannten Meinhold-Formel (Summe aus Produktivitäts- und Preissteigerungen) einpegelt. Wenn über die Steigerung des Gesamtvolumens zwischen Arbeitgeberseite und Gewerkschaft Einigkeit erzielt ist, wird in einem zweiten Schritt darüber verhandelt, welchen Anteil die einzelnen Paketkomponenten am Gesamtpaket haben sollen. Im Zuge der Vertarifizierung sozialer Sicherheit nimmt nun zwar die Zahl möglicher Komponenten des Gesamttarifpakets zu, nicht aber dessen Gesamtvolumen. Vielmehr verschiebt sich die Gewichtung der Komponenten. Bei gedeckeltem Gesamtverteilungsvolumen zwingt die Aufnahme zusätzlicher Komponenten zur Beschneidung anderer Komponenten, z. B. der Entgeltsteigerung.

Abb. 1: Bedeutungszunahme von Tarifsozialpolitik und Präferenzstrukturen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Akteursgruppen	Bezieher niedriger / mittlerer Einkommen	vs.	Bezieher mittlerer / hoher Einkommen	ältere Beschäftigte	vs.	jüngere Beschäftigte
Bedürfnis	Konsumpräferenz		Sparpräferenz	Reduzierung der Arbeitsbelastungen		Einkommenszuwachs (Konsum/Vorsorge)
tarifpol. Interesse	Entgelt-erhöhung		tAv/bAv-Erhöhung	Entlastungsmaßn. / flexibler Ausstieg		Entgelterhöhung tAv/bAv-Erhöhung
Zeit-horizont	kurz		lang	kurz		kurz/lang
Reich-weite d. Regelung				begrenzt		groß

An der Entscheidung darüber, zu welchen Anteilen das vereinbarte Gesamtsteigerungsvolumen auf die einzelnen Komponenten verteilt wird, sind die ArbeitgeberInnen zwar nicht unbeteiligt, aber im Wesentlichen obliegt sie den Gewerkschaften. Die geraten damit in eine Situation, die ich das Volumendilemma nenne: Weil ihnen für reale Ausweitungen des Verteilungsvolumens zur *zusätzlichen* Befriedigung sozialer Sicherungsbedürfnisse die Durchsetzungskraft fehlt (und den ArbeitgeberInnen der Wille), muss nun ein relativ feststehendes Verteilungsvolumen für die Befriedigung der Lohnsteigerungswünsche *und* der Sicherungsbedürfnisse der Beschäftigten ausreichen. Problematisch ist dies deshalb, weil diese Bedürfnisse und Interessen unter den Beschäftigten ungleich verteilt sind. So stehen etwa Geringverdienern mit klaren Konsum- und damit Entgelt(erhöhungs)präferenzen BezieherInnen mittlerer und hoher Einkommen mit ambivalenten Einstellungen oder gar mehr oder weniger deutlichen Sparpräferenzen, beispielsweise im Rahmen betrieblicher Altersvorsorge gegenüber. Ältere Beschäftigte erwarten tarifliche Lösungen, mit denen ihre Arbeitsbelastungen reduziert und/oder vorzeitige bzw. flexible Rentenübergänge ermöglicht werden; jüngere Beschäftigte stehen diesen in der Regel sehr teuren Maßnahmen oft skeptisch gegenüber und halten die Verwendung der Verteilungsmasse für Entgeltsteigerungen oder langfristig angelegte Vorsorgepläne für sinnvoller (vgl. Abb. 1). Darüber hinaus führt die Aufwertung der betrieblichen Altersvorsorge (v. a. seit dem Jahr 2002 durch das Altersvermögensgesetz) auch zur Herausbildung unterschiedlicher Nutzergruppen mit jeweils verschiedenen Zielsetzungen und Möglichkeiten (Burger 2012). Durch die Integration sozialpolitischer Themen in die Tarifpolitik steigt also insgesamt die (innerhalb des Tarifsystems zu bearbeitende) Interessenheterogenität bei den Beschäftigten – und damit auch die Wahrscheinlichkeit von Interessenkollisionen.

3.3 ... und für ihre Solidaritätsbereitschaft

Welche Folgen hat die beschriebene Entwicklung für das Solidarverhalten der Beschäftigten? Es gibt eine Vielzahl unterschiedlichster alltagssprachlicher Interpretationen und sozi-

alwissenshaftlicher Definitionen des Begriffes Solidarität (Prisching 2003). Aber allen gängigen Auffassungen zufolge setzt solidarisches Handeln erstens ein gewisses Maß an Gleichartigkeit und an gleichartigen Interessen und Bedürfnissen, zweitens ein darauf aufbauendes gewisses Maß an Zusammengehörigkeit und Verbundenheit und gemeinsamer Identität, also Gruppenidentität sowie drittens ein gewisses Maß an Umverteilungsbereitschaft innerhalb dieser Gruppe voraus. Für die Erklärung der Motive solidarischen Verhaltens bediene ich mich eines pragmatischen Solidaritätsverständnisses. Zweifellos gibt es so etwas wie eine moralische Verpflichtung zur Hilfe. Handlungstheoretisch gehaltvoller dürfte aber ein Verständnis sein, das Solidarverhalten als eine spezifische Form der individuellen Interessenverfolgung betrachtet (Vobruba 1983: 72ff.): Man zeigt sich als Mitglied einer Gruppe solidarisch, d. h. zu eigenen Lasten umverteilungsbereit, weil man absehen oder jedenfalls nicht ausschließen kann, zu einem späteren Zeitpunkt auf die Bereitschaft anderer Gruppenmitglieder zur Umverteilung zu eigenen Gunsten angewiesen zu sein. In diesem Sinne ist solidarisches Handeln eigennützig, und es bedeutet keineswegs den Verzicht auf einen individuellen Interessenstandpunkt. Es basiert auf grundlegenden Reziprozitätsnormen und es impliziert einen relativ weiten Zeithorizont des Handelns aller Gruppenmitglieder.

Dennoch besteht grundsätzlich immer auch die Möglichkeit des Ausscherens, d. h. die Möglichkeit kurzfristiger, asolidarischer, individueller Interessenverfolgung. In solchem Verhalten steckt das Potential für Entsolidarisierungsdynamiken. Wenn solidarisches Verhalten zwingend ein in Gruppen gezeigtes und auf Gruppen bezogenes Verhalten ist, dann kann sich Entsolidarisierung generell in zweierlei Form äußern: Sie führt entweder zu faktischer Dekollektivierung, also zur Auflösung der Gruppe als Reziprozitäts- und Solidarverband und zum Umschalten auf (kurzfristige) individuelle Verfolgung von Eigeninteressen. Oder Entsolidarisierungsdynamiken forcieren die Redefinition gemeinsamer, solidarisch zu verfolgender Interessen und ggf. gar die Redefinition von Gruppenzugehörigkeit. Exakt das sind die beiden größten organisationalen Herausforderungen, mit denen sich die großen Gewerkschaften gegenwärtig konfrontiert sehen. Sie haben es zu tun einerseits mit zunehmender individueller Interessenverfolgung, erkennbar an der steigenden Zahl von Beschäftigten, die sich gegen eine Gewerkschaftsmitgliedschaft und damit implizit gegen eine kollektive, tarifliche Gestaltung von Arbeits-, Einkommens- und Absicherungsbedingungen aussprechen. Und die großen Gewerkschaften sehen sich andererseits bedenklichen Prozessen der Subgruppenbildung und Redefinition von Gruppenzugehörigkeit gegenüber, erkennbar vor allem in der Verbreitung diverser, sehr durchsetzungsfähiger Kleinst- und Spartengewerkschaften mit deutlich homogenen Interessen ihrer Mitglieder (Schroeder et al. 2011).

Die Vertariflichung sozialer Sicherung erhöht also insgesamt die Relevanz von Interessenunterschieden. Dies und die Bedeutungszunahme unterschiedlicher Zeithorizonte bei den Beschäftigten bzw. den Mitgliedern begünstigt Entsolidarisierungsprozesse innerhalb des Kreises der Arbeitsmarkt-Insider.

Im Rahmen staatlicher Sozialpolitik gab und gibt es solche Interessendifferenzen der versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer natürlich auch. Aber der Staat hat dieses Problem durch die Einführung der Sozialversicherungspflicht gelöst, also letztlich durch eine Form der Zwangssolidarität. Über diese Möglichkeit verfügen die Gewerkschaften nicht. Sie müssen *diskursiv und dialogisch* die zunehmend heterogenen Interessen verschiedener Beschäftigtengruppen integrieren und Interessenkollisionen zu Interessenkompromissen verarbeiten (Hyman 2011). Für durchsetzungsstarke Gewerkschaften in Hochlohnbranchen bestehen hier sicher zahlreiche Möglichkeiten, etwa durch Einführung von Arbeitgeberobligatorien oder mit Optionsmodellen im Rahmen von Demografietarifverträgen. Es gibt jedoch begründete Zweifel, dass *allen* Gewerkschaften dies problemlos gelingt. Auf Basis empirischer Befunde (vgl. z. B. Fröhler et al. 2013) lässt sich etwas sagen zu den Wahrscheinlichkeiten, wie diese Interessenkonflikte wohl überwiegend gelöst werden: Aufgrund der unterschiedlichen Reichweite quantitativer und qualitativer Tarifiergebnisse (von Entgelterhöhungen profitieren „alle“ und sofort, von tariflichen Sozialleistungen vermeintlich nur Subgruppen und später) und der betroffenenorientierten Mobilisierungsbereitschaft der Gewerkschaftsmitglieder gerät in Tarifrunden und Arbeitskämpfen qualitative Tarifpolitik regelmäßig ins Hintertreffen

Dies wiederum hat verteilungspolitische Konsequenzen: Wenn sich der Gesetzgeber aus der unmittelbar redistributiv wirkenden Gestaltung sozialer Sicherung auf die Regulierung nichtstaatlicher Wohlfahrtsproduktion zurückzieht, die Tarifparteien aber aus den beschriebenen Gründen zu einer vollständigen Kompensation dieser sozialpolitischen Entstaatlichung weder in der Lage noch willens sind, dann kommt zwangsläufig den einzelbetrieblichen und den individuellen Bedingungen, Ressourcen und Restriktionen immer mehr Gewicht zu (Berner 2009). D. h. für die Befriedigung individueller Sicherungsbedarfe gewinnen die einzelbetrieblichen Aushandlungsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten ebenso an Bedeutung wie die jeweiligen – oft interdependenten – individuellen Merkmale der ArbeitnehmerInnen, also die Erwerbs- und Versicherungsbiografie, der Erwerbsstatus, das (Haushalts-)Einkommen, Geschlecht, die Gesundheit, Qualifikation u. Ä. (Blank 2012: 187f.). Im Ergebnis führt die Vertariflichung und Verbetrieblichung von Sozialpolitik zu zunehmend ungleich verteilten Chancen der Beschäftigten auf den Zugang zu sozialer Absicherung und zu zunehmend ungleichen nichtstaatlichen Sozialleistungen selbst – und damit à la longue zu einem Anstieg der sozialen Ungleichheit.⁴

⁴ So steigen etwa die individuellen Chancen darauf, Anwartschaften auf Betriebsrenten erwerben oder mit Übergangsinstrumenten flexibel in den Ruhestand wechseln zu können, mit der Betriebsgröße. Sie sind zudem abhängig von der Tarifbindung und der Branchenzugehörigkeit des Betriebes und von seiner Lage – in Ostdeutschland sind insbesondere bAV-Angebote deutlich seltener. Insgesamt liegt der Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersvorsorge seit Jahrzehnten konstant bei nur um die 50 % der sozialversicherungspflichtig in der Privatwirtschaft Beschäftigten; und in ca. jedem viertem Betrieb besteht keinerlei Möglichkeit eines sozialverträglichen flexiblen Erwerbsausstiegs (Kortmann/Halbherr 2008; Blank 2012; Fröhler et al. 2013).

4 Die Vertarifizierung sozialer Sicherheit: kein Problem für den Staat

Die sich abzeichnende zunehmende tariflich hervorgerufene Rekommodifizierung sozialer Sicherung und ihre Differenzierung im Lager der normalarbeitenden, sozialversicherungspflichtigen Angehörigen der Kernbelegschaften ist damit die jüngste strukturelle Entwicklung innerhalb des arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wandels der letzten Jahre, der zuvor bereits die Sicherungsaussichten der steigenden Zahl der atypisch beschäftigten ArbeitnehmerInnen (geringfügige Beschäftigung, Niedriglohnsektor) und dann auch die der Arbeitslosen (Hartz IV) ebenso radikal wie nachhaltig transformiert hat (Palier/Thelen 2010). Unter den gegebenen Bedingungen ist nun vermehrt auch ein Normalarbeitsverhältnis keine Garantie mehr gegen die individuelle Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen jenseits des Sozialversicherungsprinzips. Die seit einigen Jahren beschriebene Dualisierung sozialer Sicherung – einerseits stabile Sozialversicherungen mit beitragsäquivalenten Leistungen für Arbeitsmarkt-Insider, andererseits ein wachsender Anteil steuerfinanzierter Unterstützungsformen auf Mindestniveau für Marginals und Outsider (Palier/Martin 2007) – wird durch diese Entwicklung weiter vorangetrieben.

Der Befund ansteigender Ungleichheit in dieser letzten Domäne gewerkschaftlichen Handelns ruft dort üblicherweise zwei Reaktionen hervor: Gefordert wird erstens, innerhalb des Tarifsystems nach angemesseneren Lösungen für die Sicherheitsbedürfnisse der Beschäftigten zu suchen (Lohre 2010). Angesichts der beschriebenen Bedingungen in der kollektiven Arena, also der Machtasymmetrie zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen und der beschriebenen Interessenheterogenität innerhalb des Arbeitnehmerlagers erscheinen diese Forderungen jedoch für die breite Fläche wenig realistisch (Klammer 2000). Gerufen wird zweitens nach dem Staat und danach, dass er seine gesetzgeberischen Kompetenzen wieder verstärkt nutzen solle zur unmittelbaren, die Tarifakteure entlastenden Regulierung sozialer Sicherheit (vgl. etwa den Überblick in Leiber 2010). Für staatliche Akteure hieße das aber, den vollzogenen Paradigmenwechsel allein auf externen Impuls, nämlich gewerkschaftlichen Wunsch hin rückgängig zu machen. Angesichts der beschriebenen Bedingungen in der politischen Arena ist auch das unrealistisch.

Ertragreicher als der Ruf nach staatlichen Reaktionen auf die sich abzeichnende Entwicklung einer heterogeneren sozialen Sicherheit der „Normalbeschäftigten“ ist somit die Frage nach den Interessen und Möglichkeiten des Staates selbst. Zu klären ist, wann und unter welchen Bedingungen staatlichen Akteuren aus dem abnehmenden Niveau sozialer Sicherung der Arbeitsmarkt-Insider Handlungsprobleme entstehen könnten, und über welche Möglichkeiten der Problemlösung sie verfügen. Interessentheoretisch formuliert: welche gesellschaftlichen Akteure sind in der Lage, den Staat in einer Weise mit ihren Sicherungsansprüchen zu behelligen, die ihn zwingt, die fortschreitende Verlagerung der Wohlfahrtsproduktion an die Tarif- und Betriebsparteien einzustellen und sich selbst wieder zum Alleinverantwortlichen für eine lebensstandardsichernde Altersversorgung zu erklären.

Klar scheint zunächst zu sein, dass die *aktuellen Arbeitsmarkt-Outsider und atypisch Beschäftigten* weder eine entsprechende Interessenaggregation noch eine darauf aufbauende politische Überzeugungskraft entwickeln werden. Das ergibt sich schon aus dem Befund, dass ihnen auch bei wichtigeren, weil gegenwartsbezogenen Fragen sozialer Sicherung (Lohn- bzw. Sozialtransferhöhe, Arbeitsbedingungen, Beschäftigungsschutz) eine Organisation ihrer Interessen als Voraussetzung politischer Mitsprache nicht gelingt – sei es, weil sie einheitliche bzw. vereinheitlichungsfähige Interessen bezüglich sozialer Sicherung gar nicht haben, sei es, weil sie ihre gegenwärtige Prekarität am Arbeitsmarkt als vorübergehend und daher als individuell beherrschbar und für zukünftige Sicherungsbelange irrelevant einschätzen, oder sei es, weil sie es aufgegeben haben, den Staat oder die Tarifakteure als Anwälte ihrer Sicherheitsinteressen zu betrachten.

Ebenso klar ist zweitens, dass auch von den *aktuellen BezieherInnen von Alterseinkommen* kein unmittelbarer politischer Druck in Richtung einer Rückkehr zum Ein-Säulen-Modell der Altersvorsorge zu erwarten ist. Einerseits sind heutige RentnerInnen von den Reformen noch kaum betroffen, andererseits können sie in der Nacherwerbsphase kaum noch zur Finanzierung sozialer Sicherung herangezogen werden. Sie sind also bezüglich der Höhe und der Zusammensetzung der Alterseinkommen zukünftiger Generationen indifferent. Die heutigen RentnerInnen sind aber andererseits ganz überwiegend GRV-RentnerInnen und als solche eine starke politische Kraft (Hockerts 1998: 19). Gegen Kürzungen ihrer Altersbezüge können sie durchaus wahlentscheidend aufbegehren, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass politische Akteure zwar sozialpolitische Reformen für unabdingbar halten, die aktuellen RentnerInnen aber weitgehend unbehelligt lassen werden. D. h., politische Akteure werden die Lösung der wahrgenommenen rentenpolitischen Probleme kurzfristig vorwiegend auf der Einnahmen- und erst langfristig auch auf der Ausgabenseite suchen. Das befördert institutionell den eingeschlagenen Paradigmenwechsel zum Mehr-Säulen-Modell und zur Verantwortungsteilung zwischen Staat, Verbänden und Individuen.

Damit bleibt als dritte Gruppe von Betroffenen, die sowohl ein Interesse an der Rückkehr zum Ein-Säulen-Modell der Altersvorsorge als auch ein entsprechendes Potential der Interessenartikulation haben könnte, die der *aktuellen Arbeitsmarkt-Insider* in Normalarbeitsverhältnissen. Diese Gruppe ist wie beschrieben in sich zunehmend heterogen und schon in Bereichen mit ausgebauten gewerkschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten kaum zu einheitlichen Positionen zu bewegen. Und da Altersarmut bislang noch nicht (bzw. schon lange nicht mehr) Teil des gesellschaftlichen Wissensvorrats im Allgemeinen und des Erfahrungshaushaltes der heute „normal“ Beschäftigten im Besonderen ist, ist deren diesbezügliche Mobilisierungsfähigkeit sehr eingeschränkt. Man muss gar nicht so weit gehen, die tiefe Internalisierung der politisch-rhetorischen Figur einer „sicheren Rente“ bei den Beschäftigten argumentativ zu überdehnen.⁵ Als Begründung für das (trotz zunehmender „Überzeugungsarbeit“ von SozialpolitikerInnen, GewerkschafterInnen und nicht zuletzt Versiche-

⁵ Zumal ja das berühmte Diktum „Die Rente ist sicher“ erst vor dem Hintergrund verständlich wird, dass seine Aussage im politischen Diskurs Mitte der 1980er Jahre bereits angezweifelt und sein Imperativ von relevanten politischen Akteuren bereits infrage gestellt wurde. Eine Selbstverständlichkeit hätte einer solchen Losung nicht bedurft.

rungsagentInnen) mangelnde Engagement der ArbeitnehmerInnen reicht der Hinweis auf das ausgeprägte Missverhältnis zwischen ihrem Nichtwissen, ob und in welchem Ausmaß sie selbst im Alter mit Versorgungsproblemen konfrontiert sein werden, und dem verbreiteten Wissen über die im Schnitt auskömmlichen Altersbezüge der heutigen Rentnerinnen und Rentner (Reifner et al. 2003: 156ff.). Solange Altersarmut kein verbreitetes Phänomen ist, das umfassende Bedrohungswirkung entfalten kann, werden die heute stabil beschäftigten ArbeitnehmerInnen politische Maßnahmen gegen zukünftige Altersarmut nicht fordern. Ihre politische Kraft werden sie vielmehr (ähnlich wie im innergewerkschaftlichen Kontext) primär auf Bedingungen gegenwärtiger Einkommens- und Sicherheitsfragen richten, also auf Fragen des Beschäftigungsschutzes, der Real- und Nominallohnstabilität, des Lohnkeils, auf Fragen sozialer Sicherung bei Lebensrisiken *im* Erwerbsalter etc. Und wenn sich die langfristig negativen Folgen dieser dominierenden, kurzfristig rationalen Gegenwartspräferenz (O'Donoghue/Rabin 1999) individuell bemerkbar machen, wird die Antwort auf die individuellen Sicherungsansprüche an den Staat mangels Alternativen oft ein Verweis auf Grundsicherung im Alter sein.

Insgesamt bedeutet das: politisch ernsthaften Widerstand gegen den Paradigmenwechsel hin zur Logik des Mehr-Säulenmodells und gegen das politische Projekt auszubauender Vertarifizierung und Vermarktlichung sozialer Sicherung müssen politische Akteure kaum gewärtigen. Es gibt keine gesellschaftliche Gruppe, die einerseits ihre Alterssicherungsansprüche prioritär an den Staat adressiert und andererseits zugleich über die politische Durchsetzungskraft verfügt, den Staat zu einer Rückkehr zum Status quo ante zu bewegen. Führt man die Fäden dieser Entwicklungen zusammen, dann ergibt sich zwangsläufig die Konsequenz, dass die gegenwärtig zu beobachtende Refunktionalisierung des Arbeitsvertrags für (Alters-)Sicherungsansprüche langfristig die Durchsetzung von beitragsunabhängigen Grundsicherungsmodellen staatlicher sozialer Sicherung begünstigt.

5 Ausblick und Einordnung

Die organisierte Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erodiert, die (sozial-)politischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Gewerkschaften sind – den obigen Beschreibungen folgend – weitgehend an ihre Grenzen gestoßen. Gleichwohl bleiben zentrale Theoreme interessentheoretischer Erklärungsansätze der sozialstaatlichen Entwicklung weiterhin gültig (Korpi/Palme 2003). Nimmt man deren (ursprünglich auf die Expansion des Sozialstaates bezogenen) Überlegungen zum multiplen Zusammenhang der politischen Durchsetzungsmacht relevanter gesellschaftlicher Akteure und der Bedeutung von Sozialpolitik als Legitimationsquelle staatlicher Akteure auch als Grundlage für Erklärungen der absehbaren Entwicklung zu einem Grundsicherungssozialstaat, dann bedarf es keiner neuen „Theory of Retrenchment“ (so Bonoli et al. 2000; Pierson 2001). Denn einerseits wird schon seit längerem darauf hingewiesen, dass „es nicht Klassen und Klassenkoalitionen, sondern vielmehr Klassengrenzen überschreitende Risikogruppen und (wechseln-

de) Risikokoalitionen“ (Lessenich 2000: 48) sind, die auf die Errichtung und Weiterentwicklung sozialstaatlicher Systeme maßgeblichen Einfluss haben. Und andererseits dürfte angesichts der angesprochenen Pluralisierung der Parteienlandschaft der Parteienwettbewerb um sozialpolitische Themen eher wieder zunehmen (Niedermayer 2010). Auch unter Austeritätsbedingungen nutzen politische Akteure Sozialpolitik als Mittel der Erlangung und Reproduktion politischer Macht (Schmidt 2007: 420). Aus beidem zusammen ergibt sich, dass Fragen der Gestaltung von Alterssicherung auch zukünftig Gegenstand politischen Wettbewerbs sein werden. Dabei wird es aber immer weniger darum gehen, den normalarbeitenden Mittelschichten hochwertige beitragsäquivalente und -finanzierte Sozialversicherungsleistungen in Aussicht zu stellen. Parteipolitische Differenzkriterien werden vielmehr die Höhe der staatlichen Förderung individueller privater Vorsorge sein für jene, die sich eine solche leisten können – und die Höhe der für immer weitere Kreise der Bevölkerung relevanten sozialstaatlichen Grundsicherung.⁶

Die Vertarifizierung der Wohlfahrtsproduktion ist damit nicht nur anschlussfähig an die eingangs genannten drei Trends des Sozialstaatswandels in Deutschland. Sie fungiert aufgrund ihrer beschriebenen Probleme und Unzulänglichkeiten gleichsam als Trendbeschleuniger. Die Gewerkschaften sind gezwungen, den Interessenschwerpunkt der unteren Einkommensgruppen an maximaler Einkommenserhöhung zur Verbesserung der gegenwärtigen Konsummöglichkeiten zu beachten und in die Dominanz quantitativer Tarifpolitik zu übersetzen. Wollen sie dabei ihren integrativen und nivellierenden Anspruch nicht aufgeben, so erschwert das eine gesonderte qualitative Tarifpolitik für die Beschäftigten oberer Einkommensgruppen. Damit wird qualitative Tarifpolitik zwangsläufig nachrangig. Für die Gutverdienenden ist dies weitgehend unproblematisch oder gar vorteilhaft: Sie sind in der Lage, ihren individuellen Präferenzen folgend und unabhängig von kollektivvertraglichen Vorgaben den sparfähigen Teil ihres hohen Einkommens in individuelle Sicherungs- und Altersvorsorgestrategien umzuleiten. Das begünstigt die *Vermarktlichung sozialer Sicherung*. BezieherInnen niedriger Einkommen, bei denen die Erfolge quantitativer Tarifpolitik überwiegend in den Konsum fließen, haben hingegen deutlich weniger Möglichkeiten einer individuellen marktförmigen Risikoabsicherung. Das treibt unter den Bedingungen des stattfindenden Umbaus sozialstaatlicher Instrumente langfristig die *Dualisierung sozialer Sicherung* und die Ausbreitung staatlicher Mindestsicherungsformen voran. Damit aber wird die

⁶ Der Blick auf die diesbezüglichen aktuellen Positionen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien deutet diese Entwicklung bereits an: Die SPD will dem Problem zukünftiger Altersarmut mit einer steuerfinanzierten Sockelrente begegnen, die deutlich über Grundsicherungsniveau liegen soll (Schaaf 2010). Die „Linke“ fordert zur Vermeidung von Altersarmut neben der Stärkung der GRV mittels neuer Rentenformel eine deutlich höhere Grundsicherung für alle, also auch für Ruhestandler. B90/Die Grünen wollen zunächst die Grundsicherung im Alter deutlich anheben und perspektivisch eine „Garantierrente“ einführen, die langjährig Versicherte mit niedrigen Anwartschaften vor der Inanspruchnahme der Grundsicherung bewahrt. CDU/CSU wollen die private und betriebliche Altersvorsorge auch für Geringverdiener attraktiv machen und stellen darüber hinaus ein bedarfsabhängiges und steuerfinanziertes Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung zugunsten derjenigen, die ein Leben lang Vollzeit gearbeitet und vorgesorgt haben, in Aussicht. Die FDP macht zur Höhe der staatlichen Grundsicherung für Bedürftige keine Angaben, schlägt aber einen steuerfinanzierten Zuschuss zur individuellen (idealerweise: kapitalgedeckten privaten) Altersvorsorge vor. (Alle Angaben, außer SPD, im Juli 2011 den Internet-Präsenzen der jeweiligen Bundestagsfraktionen entnommen.)

etablierte Insider/Outsider-Unterscheidung brüchig: Absehbar ist unter den gegebenen Bedingungen des politisch gewollten Bedeutungszuwachses von Tarifsozialpolitik nun vermehrt auch ein Normalarbeitsverhältnis keine Garantie mehr gegen die individuelle Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen jenseits des Sozialversicherungsprinzips. Vielmehr wird damit die Ausbreitung sozialer Rechte begünstigt, die nicht mehr individuell erworbene Anwartschaften sind. Zu klären, inwieweit sie stattdessen im Sinne einer restriktiven *Subjektivierung sozialer Sicherung* an zu erbringende Gegenleistungen gekoppelt werden, inwieweit dies zur Umkehrung der sozialen Schuldverhältnisse beiträgt, der *Aktivierung* von SozialleistungsempfängerInnen und insbesondere einer wie auch immer gearteten aktivierenden Alterspolitik Vorschub leistet (Lessenich 2003, 2008: 108ff.) oder aber ein (weiterer) Schritt in Richtung einer emanzipatorischen, arbeitsmarktunabhängigen Sozialpolitik ist (Fehmel 2006) – das bleibt weiterer Beobachtung vorbehalten.

Literatur

- Abelshauser, Werner (2004): *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. München: Beck.
- Bahn Müller, Reinhard (2010): Dezentralisierung der Tarifpolitik – Re-Stabilisierung des Tarifsystems? In: Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (Hg.): *Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick*. Hamburg: VSA, 81–113.
- Behrens, Martin (2005): Mitgliederrekrutierung und institutionelle Grundlagen der Gewerkschaften. Deutschland im internationalen Vergleich. *Berliner Debatte Initial* 16, 5, 30–37.
- Berner, Frank (2009): *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Bispinck, Reinhard (2012): Sozial- und arbeitsmarktpolitische Regulierung durch Tarifvertrag. In: Bispinck, Reinhard/Bosch, Gerhard/Hofmann Klaus/Naegele Gerhard (Hg.): *Sozialpolitik und Sozialstaat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 201–219.
- Blank, Florian (2012): Die neue betriebliche Altersversorgung und ihre Nutzer. *WSI Mitteilungen* 65, 3, 179–188.
- Bonoli, Giuliano/George, Vic/Taylor-Gooby, Peter (2000): *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Bonoli, Giuliano/Palier, Bruno (2007): When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* 41, 6, 555–573.
- Briefs, Götz (1930): *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*. In: *Die Reform des Schlichtungswesens. Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*. Jena: Gustav Fischer (Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, 83), 144–170.
- Bröckling, Ulrich (2007): *Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Burger, Csaba (2012): Die drei Formen betrieblicher Altersvorsorge in Deutschland. *WSI Mitteilungen* 65, 3, 235–242.
- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2010): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009. *WSI Mitteilungen* 63, 4, 204–209.
- Fehmel, Thilo (2006): Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik. Geschichte und Zukunft eines Kompetenzverhältnisses. *Diskurs* 2, 2, 77–90.
- Fehmel, Thilo (2010a): *Konflikte um den Konfliktrahmen. Die Steuerung der Tarifautonomie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fehmel, Thilo (2010b): Staatlich gesteuerte Tarifautonomie. Institutioneller Wandel durch semantische Kontinuität. *Berliner Journal für Soziologie* 20, 4, 423–445.
- Fehmel, Thilo (2011): Regelungen der Tarif- und Betriebspartner zu flexiblen Altersübergängen. Soziale Sicherheit. *Zeitschrift für Arbeit und Soziales* 60, 2, 45–51.

- Fröhler, Norbert/Fehmel, Thilo/Klammer, Ute (2013): *Flexibel in die Rente. Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Perspektiven*. Berlin: Ed. Sigma.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25, 3, 275–296.
- Hassel, Anke (2006): Zwischen Politik und Arbeitsmarkt. Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland. In: Münkler, Herfried/Straßenberger, Grit/Bohlender, Matthias (Hg.): *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt/M.: Campus, 199–220.
- Hinrichs, Karl (2008): Rentenreform in Europa – Konvergenz der Systeme? In: Busch, Klaus (Hg.): *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 155–178.
- Hockerts, Hans Günter (1998): Einführung. In: Ders. (Hg.): *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. München: Oldenbourg, 7–25.
- Hyman, Richard (2011): Gewerkschaftliche Strategien und Solidaritätspolitik unter globalen Konkurrenzbedingungen. In: Gerlach, Frank/Greven, Thorsten/Mückenberger, Ulrich (Hg.): *Solidarität über Grenzen. Gewerkschaften vor neuer Standortkonkurrenz*. Berlin: Ed. Sigma, 51–73.
- Kädtler, Jürgen (2006): *Sozialpartnerschaft im Umbruch. Industrielle Beziehungen unter den Bedingungen von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus*. Hamburg: VSA.
- Klammer, Ute (2000): Handlungsoptionen von Betriebs- und Personalräten im Rahmen der betrieblichen Sozialpolitik. In: Frick, Bernd/Neubäumer, Renate/Sesselmeier, Werner (Hg.): *Betriebliche und staatliche Sozialpolitik: komplementär oder substitutiv?* München: Hampp, 147–171.
- Korpi, Walter/Palme, Joakim (2003): New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization. Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95. *The American Political Science Review* 97, 3, 425–446.
- Kortmann, Klaus/Halbherr, Verena (2008): *Alterssicherung in Deutschland 2007 (ASID 2007). Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*. München: TNS Infratest Sozialforschung.
- Lamping, Wolfram (2008): Auf dem Weg zu einem postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union. In: Schubert, Klaus/Bazant, Ursula/Hegelich, Simon (Hg.): *Europäische Wohlfahrtsysteme*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 595–620.
- Lantzsich, Jana (2003): Die Abkehr vom politischen Ziel Vollbeschäftigung. *Zeitschrift für Soziologie* 32, 3, 226–236.
- Leiber, Simone (2010): Armutsvermeidung im Alter. Handlungsbedarf und Handlungsoptionen. In: Urban, Hans-Jürgen (Hg.): *Der neue Generationenvertrag. Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise*. Hamburg: VSA, 72–89.
- Leibfried, Stephan (2005): Social Policy. Left to the Judges and the Markets? In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hg.): *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 243–278.
- Leisering, Lutz/Marschallek, Christian (2010): Zwischen Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsmarkt. Alterssicherung und soziale Ungleichheit. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): *Soziale Ungleichheit im*

- Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich.* München: Oldenbourg, 89–115.
- Lenhardt, Gero; Offe, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Ferber, Christian von/Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 98–127.
- Lepsius, M. Rainer (1995): Soziale Symmetrie: Tarifautonomie und staatliche Sozialpolitik. In: Fricke, Werner (Hg.): *Jahrbuch Arbeit und Technik 1995. Zukunft des Sozialstaats*. Bonn: Dietz, 3–7.
- Lessenich, Stephan (2000): Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.): *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*. Weinheim, München: Juventa, 39–78.
- Lessenich, Stephan (2003): Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft. *Mittelweg* 36 12, 4, 80–93.
- Lessenich, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Lohre, Werner (2010): Betriebsrenten für alle? In: Urban, Hans-Jürgen (Hg.): *Der neue Generationenvertrag. Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise*. Hamburg: VSA, 90–106.
- Ludwig-Mayerhofer/Wolfgang; Behrend/Olaf; Sondermann, Ariadne (2009): *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*. Konstanz: UVK.
- Luhmann, Niklas (1994): Kapital und Arbeit: Probleme einer Unterscheidung. In: Ders. (Hg.): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 151–176.
- Marschallek, Christian (2004): Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik. *Zeitschrift für Soziologie* 33, 4, 285–302.
- Müller-Jentsch, Walther (2007): *Strukturwandel der industriellen Beziehungen. „Industrial citizenship“ zwischen Markt und Regulierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Niedermayer, Oskar (2010): Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 51, 1, 1–13.
- Nullmeier, Frank (2001): Sozialpolitik als marktregulative Politik. *Zeitschrift für Sozialreform* 47, 6, 645–668.
- Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats. *WSI Mitteilungen* 57, 9, 495–500.
- O'Donoghue, Ted; Rabin, Matthew (1999): Procrastination in Preparing for Retirement. In: Aaron, Henry J. (Hg.): *Behavioral Dimensions of Retirement Economics*. New York: Brookings, 125–156.
- Palier, Bruno; Martin, Claude (2007): From ‘a Frozen Landscape’ to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* 41, 6, 535–554.

- Palier, Bruno/Thelen, Kathleen (2010): Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. *Politics & Society* 38, 1, 119–148.
- Pierson, Paul (Hg.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Prisching, Manfred (2003): Solidarität: Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens. In: Lessenich, Stephan (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/M.: Campus, 157–190.
- Reifner, Udo/Tiffe, Achim/Turner, Anke (2003): *Vorsorgereport. Private Alterssicherung in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Rose, Richard (1990): Inheritance Before Choice in Public Policy. *Journal of Theoretical Politics* 2, 3, 263–291.
- Rosenow, Joachim (2000): Karriere- und Lebenslaufpolitik in deutschen Unternehmen. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und politische Regulierungen. In: George, Rainer/Struck, Olaf (Hg.): *Generationenaustausch im Unternehmen*. München: Hampp, 141–157.
- Schaaf, Anton (2010): Alterssicherung auf vier Säulen. *spw - Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft* 178, 8.
- Schmähl, Winfried (2006): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): *1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*. Baden-Baden: Nomos (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5), 407–481.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank (2005): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung. In: Schmidt, Manfred G./Hockerts, Hans Günter (Hg.): *1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*. Baden-Baden: Nomos (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7), 237–288.
- Schmidt, Manfred G. (2007): Positive und negative Wirkungen der Sozialpolitik. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohnhöfer, Reimut (Hg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 410–422.
- Schnabel, Claus (2005): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38, 2/3, 181–196.
- Schroeder, Wolfgang/Kalass, Viktoria/Greef, Samuel (2011): *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schroeder, Wolfgang/Weinert, Rainer (2003): Europäische Tarifpolitik: Ein neues Politikfeld? In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 565–587.
- Simon, Nikolaus (2007): Die Machtbalance im DGB ist nicht mehr wie früher vorhanden. *Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte* 54, 5, 46–50.
- Streeck, Wolfgang (1981): *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.

- Streeck, Wolfgang (2006): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte. In: Münkler, Herfried/Straßenberger, Grit/Bohlender, Matthias (Hg.): *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt/M.: Campus, 149–175.
- Trampusch, Christine (2006): Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften. *WSI Mitteilungen* 59, 6, 347–352.
- Trampusch, Christine (2007): Industrial Relations as a Source of Social Policy. A Typology of the Institutional Conditions for Industrial Agreements on Social Benefits. *Social Policy & Administration* 41, 3, 251–270.
- Vobruba, Georg (1978): Staatseingriff und Ökonomiefunktion. Der Sozialstaat als Problem für sich selbst. *Zeitschrift für Soziologie* 7, 2, 130–156.
- Vobruba, Georg (1983): *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg (1991): *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg (Hg.) (1990): *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Vogel, Berthold (2007): *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Wiesenthal, Helmut/Clasen, Ralf (2003): Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft. Von der Gestaltungsmacht zum Traditionswächter? In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 296–322.
- Wiß, Tobias (2011): *Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.